

Initiativärende. Kritik mot Arbetsmiljöverket för att myndigheten utformat en annonskampanj i strid mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Beslutet i korthet: Under hösten och vintern 2017 tog Arbetsmiljöverket fram en annonskampanj där enskilda arbetsgivare beskrev hur de arbetade för att förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen. Annonserna fanns tillgängliga på Arbetsmiljöverkets hemsida och publicerades även i olika medier, bl.a. i form av helsidesannonser i Dagens Nyheter.

Med anledning av annonskampanjens utformning beslutade stf JO Lilian Wiklund den 21 december 2017 att i ett särskilt ärende utreda Arbetsmiljöverkets kampanj.

I beslutet konstateras att myndigheters information till allmänheten omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Detta innebär att en informationskampanj från en myndighet inte får vinklas till myndighetens eller någon annans fördel. JO betonar vikten av att objektivitetsprincipen iakttas och tas på allvar. Det är nödvändigt eftersom principen har stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt och för att allmänheten ska ha förtroende för myndigheterna och deras verksamheter.

JO framhåller att annonskampanjen, objektivt sett, inte kan uppfattas på annat sätt än att Arbetsmiljöverket gör reklam för de arbetsgivare som nämns i annonserna. Detta riskerar att leda till att allmänheten ifrågasätter myndighetens opartiskhet gentemot de arbetsgivare som deltagit i annonskampanjen, vilket i sig är ägnat att rubba den allmänna tilltron till myndigheten som helhet.

I beslutet konstateras att annonskampanjen utformats i strid mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, och JO kritiserar Arbetsmiljöverket för detta.

Initiativet

Under hösten och vintern 2017 hade Arbetsmiljöverket tagit fram en annonskampanj där enskilda arbetsgivare beskrev hur de arbetade för att förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen. Annonserna fanns tillgängliga på Arbetsmiljöverkets hemsida och publicerades även i olika medier, bl.a. i form av helsidesannonser i Dagens Nyheter den 29 november och den 6 december 2017.

Med anledning av hur Arbetsmiljöverkets annonskampanj utformats, beslutade stf JO Lilian Wiklund den 21 december 2017 att utreda myndighetens kampanj i ett särskilt ärende.

Utredning

Arbetsmiljöverket uppmanades att yttra sig och lämna en redogörelse för syftet med kampanjen och för myndighetens arbete med att ta fram de aktuella annonserna. Arbetsmiljöverket skulle även yttra sig särskilt över hur annonskampanjen förhöll sig till 1 kap. 9 § regeringsformen, RF.

Arbetsmiljöverket uppgav i sitt svar till JO i huvudsak följande.

Syftet med kampanjen är att fullgöra myndighetens uppdrag

Extern kommunikation som kärnverksamhet

Enligt 2 § 5 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket ska myndigheten "ta fram och tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information inom sitt ansvarsområde, där små och medelstora företags behov särskilt ska beaktas". Information är således en av våra kärnverksamheter.

I informationsuppdraget ligger kommunikation. Målet är att vår kommunikation ska leda till ökad kunskap, påverka attityder och leda till förändrat beteende. Den ska också stimulera våra målgrupper att ta sitt ansvar och att aktivt delta i arbetsmiljöarbetet.

Målgruppernas behov och situation är utgångspunkten när vi utvecklar tjänster och kommunikation. Beskrivande, verkliga, exempel på hur man kan arbeta med våra föreskrifter är en sak vi funnit att målgrupperna efterfrågar. Den externa kommunikationens främsta roll är just att *motivera* människor att söka kunskap om förebyggande arbetsmiljöarbete. Annonserna som detta ärende gäller illustrerar ett framåsyftande och förebyggande arbete.

Regeringens arbetsmiljöstrategi

Enligt regeringens arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016 - 2020 (Skr. 2015/16:80) är psykosocial arbetsmiljö ett av tre prioriterade områden. Där anges bland annat följande. "Det är en framgångsfaktor att arbetsmarknadens parter och staten, utifrån sina respektive roller, bidrar med kunskap och praktiska exempel på hur arbetsplatser med god psykosocial arbetsmiljö kan skapas. Detta blev en av de viktiga slutsatserna från det kunskapsseminarium om psykosociala arbetsmiljöfrågor som Arbetsmarknadsdepartementet anordnade den 18 maj 2015."

Särskilt regeringsuppdrag om kommunikation mot psykisk ohälsa

I samband med att Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö trädde i kraft 2016 togs en film fram, Utmaningen - en film om den sjuka jobbstressen, som berör den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket fick under 2017 ytterligare medel från regeringen till informationsinsatser mot arbetsrelaterad psykisk ohälsa. Medlen användes till att nylansera filmen Utmaningen, skapa en ny trailer till filmen och ta fram, och sprida, ytterligare två annonser med beskrivande exempel (ett fanns sedan tidigare).

Filmen och kampanjen syftade till att skapa dialog på arbetsplatser om problematiken och om hur man kan förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen, samt till att inspirera och motivera såväl arbetsgivare som arbetstagare och skyddsombud att söka mer kunskap i ämnet. Utgångspunkten för kampanjen var därtill att sprida information om problem, lösningar och rättigheter för att öka arbetsgivarnas motivation att uppfylla sina skyldigheter. Syftet med

kampanjen var även att visa på hur verkliga aktörer har arbetat med föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö genom beskrivande exempel. Genom kampanjen har vi avsett att uppfylla vårt kommunikationsmål.

Annonserna - en del i en större informationskampanj

De aktuella annonserna var del i en större informationskampanj. Kampanjen bestod i övrigt i information på Arbetsmiljöverkets hemsida (www.av.se) samt kampanjer på LinkedIn, Facebook, nätverksannonsering, utomhusannonsering med mera. De i detta ärende aktuella annonserna riktade sig främst till personal- och HR-avdelningar. Vi valde att använda helsidesannonser i rikstäckande dagstidningar för att öka synligheten och därigenom få maximal effekt av de medel som användes.

Urvalet av beskrivande exempel gjordes bland arbetsgivare som tagit kontakt med Arbetsmiljöverket och bett om tillstånd för att få använda filmen Utmaningen i sina egna interna arbetsmiljöutbildningar. Urvalet baserades på att vi ville ha olika branscher representerade, geografisk spridning samt offentlig och privat sektor likväl som att exemplen visar på probleminsikt. Vi valde tre, sinsemellan olika, organisationer för att beskriva hur man kan göra. Exempelen illustrerades genom representanter som jobbar med arbetsmiljöfrågor för Värmlands Landsting, Skanska och medicinteknikföretaget Baxter. Aktörerna i de beskrivande exemplen lyfte vikten av ett förebyggande arbetsmiljöarbete på ett positivt sätt.

Annonskampanjen och regleringen i 1 kap. 9 § regeringsformen

Mot bakgrund av vårt uppdrag och det fokus frågorna om organisatorisk och social arbetsmiljö har i samhället i dag bedömde vi att det var sakligt motiverat och relevant att använda beskrivande, verkliga, exempel i annonserna.

Exemplen representerar olika slags verksamheter, såväl offentlig som privat, och har dessutom geografisk spridning. I annonserna berättar HR-personal hos de tre organisationerna om hur de arbetar med organisatorisk och social, arbetsmiljö utifrån Arbetsmiljöverkets föreskrifter och hur de har tagit hjälp av filmen Utmaningen. Annonserna handlade alltså om arbetsmiljöarbete mot psykisk ohälsa och budskapet illustrerades med verkliga, professionella aktörer på arbetsmiljöområdet. Syftet med detta var att öka trovärdigheten och tydligheten om hur föreskrifterna om organisatorisk och social arbetsmiljö kan implementeras hos olika verksamheter, samt hur dessa använder sig av Arbetsmiljöverkets film som ett verktyg i detta arbete.

Våra målgrupper efterfrågar återkommande verkliga exempel på hur man kan arbeta med våra föreskrifter. Genom kommunikationsinsatser har vi möjlighet att lyfta fram exempel på hur man kan göra. Det är sedan upp till varje arbetsgivare att bedöma vilka sätt som passar dem och hur de kan uppfylla våra krav.

Arbetsmiljöverket har flera kärnverksamheter och extern kommunikation är en av dem. Kommunikationsverksamheten innefattar inte beslutsfattande gentemot enskilda. Inspektionsverksamheten är en annan kärnverksamhet och där utförs en stor del av verkets myndighetsutövning. Dessa två delar arbetar separat. Det faktum att vi använt vissa exempel i vår annonskampanj betyder inte att de verksamheterna kommer lindrigare undan i vår tillsyn. Organisationernas logotype används inte i annonserna och deras produkter eller tjänster marknadsförs inte. I annonserna anges inte om organisationen genom sitt arbete har lyckats väl eller om de uppfyller alla Arbetsmiljöverkets krav. Inte på något ställe anges att vi anser att de gör rätt eller att vi rekommenderar deras arbetssätt. Inte heller påstår de intervjuade personerna att de uppfyller alla krav i föreskrifterna för organisatorisk och social arbetsmiljö. Tvärtom uppvisar samtliga intervjuade i de tre beskrivande exemplen probleminsikt kring att detta är ett arbete som måste göras kontinuerligt i hela

organisationen. Vi har inte lyft fram dessa arbetsgivares produkter eller tjänster. Vi har velat spegla såväl offentlig sektor som privata företag och viktiga samhällsaktörer. Genom den aktuella kampanjen ger vi inte förhandsbesked i arbetsmiljöarbetet. Vi visar några organisationer som har använt filmen Utmaningen i sitt arbete med organisatorisk och social arbetsmiljö och låter organisationerna berätta kortfattat om sitt arbete.

Genom hela kampanjen har vi använt exempel från verkligheten. I filmen Utmaningen berättar verkliga människor som drabbats av psykosocial ohälsa om hur de blev sjuka av sitt jobb. Det ger autenticitet och verklighetsanknytning. Olika forskare uttalar sig också om olika perspektiv av riskerna med den organisatoriska och sociala ohälsan.

Även vid konferenser, till exempel den återkommande så kallade Arbetsmiljöriksdagen, förekommer det att olika verksamheter i samhället ges möjlighet att berätta om hur de hanterar arbetsmiljöfrågor, för att sprida information och ge beskrivande exempel. Också i de sammanhangen bedömer vi att detta är ett lämpligt sätt att utföra vårt uppdrag på området kommunikation och vi bedömer att vi i vår myndighetsutövning mot samma verksamheter fortfarande kan anses opartiska.

Hade vi kunnat göra på annat sätt?

En närliggande fråga är om vi kunnat göra annonskampanjen med beskrivande exempel som inte varit hämtade från verkligheten. Det hade givetvis varit möjligt. Vår bedömning är dock att kommunikationen då inte hade varit lika trovärdig och inte mött önskemål om "verkliga fall" och att den därmed inte hade uppfyllt de behov som våra målgrupper har och som kampanjen avsåg att fylla. Det har inte varit vår avsikt att gynna eller missgynna någon. Syftet har varit att tydliggöra vikten av arbete mot psykisk ohälsa på arbetsmarknaden.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen.

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet, utan även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Man talar därför ibland om en objektiv och en subjektiv sida av grundlagsbestämmelsen. Med den subjektiva sidan menas hur myndigheten själv anser sig ha agerat, medan den objektiva sidan avser hur myndighetens agerande kan uppfattas utifrån. Det räcker att det förekommer rent objektiva invändningar mot en myndighets agerande för att det kan anses strida mot objektivitetsprincipen. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är alltså tillräckligt för att handlandet kan anses strida mot grundlagens krav. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen, 3 u., s. 54. Se även JO 2010/11 s. 278 och JO 2015/16 s. 456.)

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, t.ex. på en hemsida eller i sociala medier, omfattas av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (se t.ex. JO 2010/11 s. 616 och JO 2016/17 s. 367).

Bedömning

Arbetsmiljöverket har i sitt svar till JO bl.a. hänvisat till en informationsfilm som myndigheten tagit fram. Jag har riktat in min granskning på de aktuella annonser som Arbetsmiljöverket publicerat i olika medier och som jag noterar fortfarande ligger ute på myndighetens hemsida. Filmen i sig föranleder inget uttalande från min sida.

Arbetsmiljöverkets uppdrag regleras bl.a. av förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket. Av förordningen framgår bl.a. att myndigheten ska verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Myndigheten ska också arbeta för att regelverket inom dess verksamhetsområde följs. Myndigheten har även till uppgift att ta fram och tillhandahålla information inom sitt ansvarsområde (se 1 a och 2 §§ förordningen).

Arbetsmiljöverket har i sitt svar till JO uppgett att det övergripande syftet med annonskampanjen var att fullgöra myndighetens informations- och kommunikationsuppdrag och att den aktuella kampanjen syftade till att skapa dialog på arbetsplatser om hur man kan förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen samt till att inspirera och motivera såväl arbetsgivare som arbetstagare att söka mer kunskap om psykisk ohälsa.

Jag har inga invändningar mot att Arbetsmiljöverket informerar allmänheten om sin verksamhet. Så som framgår ovan omfattas dock myndigheters information till allmänheten av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Jag vill understryka att detta bl.a. innebär att uppgifter som lämnas ska vara korrekta till innehåll och form, att de ska baseras på hållfast underlag och att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten ifråga att sprida informationen. Kravet på opartiskhet innebär även att informationen ska vara allsidig och objektiv. Kravet på saklighet får bl.a. anses innebära att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. En myndighets informationskampanj får alltså inte vinklas till myndighetens eller någon annans fördel.

Arbetsmiljöverkets annonser är utformade som intervjuer där medarbetare hos de namngivna arbetsgivarna i positiva ordalag lyfter fram den egna arbetsgivarens arbetsmiljöarbete. Avsändare för samtliga annonser är dock Arbetsmiljöverket, och verkets logotyp syns i samtliga annonser. I en av annonserna syns även arbetsgivarens logotyp i bakgrunden.

Enligt min uppfattning är annonskampanjen utformad på ett sådant sätt att det för en utomstående kan framstå som att Arbetsmiljöverket i någon mening sanktionerar de tre namngivna arbetsgivarnas arbetsmiljöarbete. Det kan därför inte uteslutas att den uppfattas som ren marknadsföring av dessa arbetsgivare och deras förmåga att erbjuda sina anställda en god arbetsmiljö. Med ett sådant synsätt har det alltså funnits en risk för Arbetsmiljöverket att någon som tar del

av annonskampanjen utan vidare drar slutsatsen att de tre aktuella arbetsgivarna lyckats särskilt bra i sitt arbetsmiljöarbete och att de därför framhålls som föredömen av myndigheten. Sammantaget ligger det då nära till hands att uppfatta annonskampanjen som ett sätt för Arbetsmiljöverket att göra reklam för dessa arbetsgivare. Det faktum att de utvalda arbetsgivarnas logotyper inte använts direkt i kampanjen ändrar inte detta. Centralt här är att redan risken för att en utomstående uppfattar att objektivitetsprincipen inte iaktas räcker för att ett visst agerande från myndighetens sida ska kunna anses strida mot den.

Utöver att Arbetsmiljöverket avsett att uppfylla sitt kommunikationsmål genom kampanjen, har myndigheten i sitt remissvar framfört att de namngivna arbetsgivarna inte kan räkna med att komma lindrigare undan vid framtida tillsynsinsatser bara för att de deltagit i kampanjen. Den sammanvägda bedömning som görs i remissvaret synes vidare vara att tillsynsverksamheten bedrivs på ett opartiskt sätt. Jag har viss förståelse för hur man på myndigheten uppfattar den egna verksamheten, men det viktiga när annonskampanjen nu ska bedömas är hur den kan uppfattas av allmänheten.

Syftet med annonskampanjen kan inte bedömas på annat sätt än lovvärt och att det ligger inom Arbetsmiljöverkets uppdrag. Oaktat det anser jag att annonserna utformats på ett mindre lyckat sätt. Helt klart ingår det inte i Arbetsmiljöverkets uppgifter att lyfta fram och marknadsföra enskilda arbetsgivare, oavsett om de är offentliga eller allmänna, därför att de enligt myndighetens uppfattning bedriver ett viktigt arbetsmiljöarbete. Jag kan inte heller se att målgruppernas önskemål om verkliga exempel eller myndighetens vilja att öka den egna trovärdigheten och vara tydlig med hur föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö kan genomföras överhuvudtaget kan vara skäl att utforma annonserna på det sätt som skett. Tvärtom vill jag betona vikten av att objektivitetsprincipen iaktas och tas på allvar. Det är nödvändigt eftersom principen har stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt och för att allmänheten ska ha förtroende för myndigheterna och deras verksamheter. Detta gäller inte minst tillsynsmyndigheterna. Det är helt avgörande att de agerar på ett sätt som gör att deras oberoende som kontrollorgan inte sätts i fråga (JO 2011/12 s. 535).

Sammanfattningsvis kan annonskampanjen, objektivt sett, inte uppfattas på annat sätt än att Arbetsmiljöverket gör reklam för de arbetsgivare som nämns i annonserna. Annonserna riskerar därför att leda till att allmänheten ifrågasätter myndighetens opartiskhet gentemot de arbetsgivare som deltagit i annonskampanjen, vilket i sig är ägnat att rubba den allmänna tilltron till myndigheten som helhet. Jag kan inte bedöma annonskampanjen på annat sätt än att den har utformats i strid mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Arbetsmiljöverket förtjänar kritik för detta.

Ärendet avslutas.